GOVERNMENT RESPONSE TO THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION, *IMMIGRATION DETENTION AND REMOVAL*

October 23, 1998

Mr. Rey Pagtakhan
Chair
Standing Committee on Citizenship and Immigration
Room 631, Wellington Building
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Pagtakhan:

Pursuant to Standing Order 109 of the House of Commons, I am attaching the Government Response to the report of the Committee on *Immigration Detention and Removal*, tabled in the House of Commons on 11 June 1998. I know that the members of the Committee put a great deal of effort into producing recommendations which would be of value to the Government in dealing with the complex areas of detention and removal.

Although definitive responses cannot be given to 7 of the recommendations as our legislative review process is still underway, I am pleased to report that we agree in whole or in part with 88% of the other 25 recommendations. I am gratified to see that so many difficult areas were researched by the Committee, and I would like to assure you that we will continue to study the report and recommendations as the legislative review process continues.

A detailed response to the recommendations is attached. Thank you for a valuable report.

Yours sincerely,

Lucienne Robillard

The Government has reviewed carefully the timely report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration on *Immigration Detention and Removal*. The Legislative Review Advisory Group prudently recommended that these two difficult issues be referred to the Standing Committee, and this report is a significant milestone in the broad legislative review process now underway.

The Government recognizes the critical importance of detention and removals to the immigration program, and CIC has renewed its efforts in these areas over the past two years. A series of initiatives have been developed, aimed at improving effectiveness and efficiency and thereby building safer communities. Many measures are well underway and yielding positive results; others are still in development and should be further advanced over the coming months.

A specific response to each recommendation follows. While the position set out in some of these responses may be subject to further consideration, due to the ongoing broader legislative review process, this report will remain a key document for the Government during this legislative review.

Recommendation #1

Citizenship and Immigration Canada should make the implementation of new guidelines on detention for immigration officers a high priority in order to foster consistency across the country.

Response

The Government agrees to make implementation of the new detention policy guidelines a departmental priority for Citizenship and Immigration Canada (CIC). The Minister approved the guidelines on 1 June, and implementation is planned for October 1998. The guidelines were drafted in consultation with staff, unions, non-governmental organizations, and the Immigration and Refugee Board. Attachment A is a copy of the letter dated 1 June 1998 from the Minister of Citizenship and Immigration to the Chair of the Committee, enclosing these guidelines.

Recommendation #2

Detention should be imposed only if the guidelines have been carefully followed, and only as a last resort after the possibility of conditional release has been carefully considered and rejected.

Response

The Government agrees that the decision to detain a person should be made only after the possibility of conditional release has been carefully considered. While there will always be an element of discretion in the authority of the officer to detain, so that individual circumstances can be taken into account, this authority can be exercised only after it has been

determined that grounds for detention exist. The new detention policy guidelines support the recommendation of the Standing Committee, and set out what has, to a very large extent, already become common practice.

Recommendation #3

New guidelines on detention should be accompanied by expanded training for all individuals who will be applying them.

Response

The Government agrees that training of all individuals who will be applying the guidelines is necessary to ensure consistency in decisions. CIC has developed a concise course on the new guidelines and revised its existing courses. The new training is to be delivered in September 1998, principally by local supervisors and managers.

Follow up evaluation and validation of the on-the-job application of the training will be conducted.

Recommendation #4

People who are detained and who are not a danger to the public should be released after a specified period of detention if, through no fault of their own, their removal is not imminent. The Immigration and Refugee Board guidelines should be redrafted to reflect this policy, which should also be considered for inclusion in the revised *Immigration Act.*

Response

CIC will continue to not detain, to release, and to recommend to an adjudicator the release of persons who do not pose a danger and who cannot be removed through no fault of their own. CIC's new detention policy guidelines support this practice, and clearly state that it is preferable that most detentions occur where the prospects of early removal are favorable. The guidelines reinforce the principle that detention should take place pending a foreseeable event, and that where the future length of detention is unclear, the facts would favour release. The CIC guidelines also point to alternatives to detention which must be considered.

The Immigration and Refugee Board Guidelines on Detention, as currently worded, focus on the likelihood of removal within a reasonable period of time. A process which monitors the impact of the Guidelines on detention and release decisions is under development. Based on the results of this process, revisions to the Guidelines, including those of the type suggested by the Standing Committee, will be considered.

However, the Government is not satisfied that an explicit time frame should be implemented at this time. An explicit time frame for the release of detained persons might undermine CIC's ability to execute removals by, for example, creating an incentive for foreign governments to delay provision of travel documents. This recommendation will be considered

further in the context of the legislative review currently underway.

Recommendation #5

Citizenship and Immigration Canada should detain in cases where the identity of a person is not established.

Response

The Government agrees that undocumented arrivals should be detained if there is reason to believe they are refusing to cooperate with respect to establishing their identity, and are not likely to appear for their immigration proceedings. Currently, there are few consequences to discourage undocumented arrivals, since they receive the same benefits as those who arrive with genuine documents. In the context of the ongoing legislative review, the Government will examine possible incentives for voluntary compliance for those persons who cooperate in establishing their identity.

However, the Government does not agree that detention should occur in all cases where identity is not established. The legality, cost and effectiveness of this approach would be of significant concern. While the legality of imposing detention in matters related to danger or flight has been upheld by the courts, to impose detention indefinitely for failing to establish identity may not be consistent with the Charter.

Recommendation #6

Citizenship and Immigration Canada should investigate the feasibility of instituting, in cooperation with airline carriers, a system to scan the travel documents of people travelling to Canada on flights that have presented control problems.

Response

The Government agrees with the recommendation of the Standing Committee, and will investigate the feasibility of increasing the use of technology to scan travel documents of international passengers travelling to Canada.

Recommendation #7

Conditions in immigration detention facilities should be uniform. If it is impossible to upgrade the Mississauga detention facility, a new facility should be sought.

Response

The Government agrees that immigration holding facilities should meet or exceed a national standard. CIC officials are updating national detention standards and are developing a monitoring strategy for immigration holding centres. The revised standards will promote greater uniformity by

addressing the requirements of the physical facility in more detail, including aspects such as indoor common space and air quality. In addition, the standards will address operational requirements, including procedures for running the centre and providing health and food services, as well as other issues such as incident reporting.

While national standards are being updated, officials in Ontario Region are actively researching and examining alternatives for a more suitable facility for the year 2000 and beyond. These alternatives and their financial impacts are currently being assessed in conjunction with the Department of Public Works and Government Services.

Recommendation #8

Citizenship and Immigration Canada should build on its existing partnerships with non-governmental organizations in seeking ways to enable those organizations to expand their work in immigration detention centres.

Response

The Government agrees. The Department will build on its existing partnerships with non-governmental organizations in seeking ways to enable those organizations to expand their work in immigration detention centres. CIC will meet with these organizations to explore possibilities for expanding and clarifying their role.

Recommendation #9

Young people who have lived for longer than seven days in an immigration detention centre should have access to educational and language training programs paid for by the federal government.

Response

The Government agrees that young people who are held in an immigration holding centre for longer than seven days during the school year should have access to educational programs. Arrangements will be made in consultation with the parents and other levels of government, as appropriate, to enable young people to attend school in such circumstances. It is important to note that young people stay in immigration holding centres infrequently, and those who do rarely remain for a period of more than seven days.

The Government does not agree to give such persons access to federal language training programs which are intended specifically to assist the integration of new immigrants into Canadian society. The provision of such training to persons who are in an immigration holding centre principally for the purpose of removal from Canada is inconsistent with the objective of training for settlement purposes.

Recommendation #10

The brief written material given to all new detainees at immigration detention centres should be followed up with verbal communication in their own language to ensure that they understand their legal situation and the rules of the institution. Non-governmental organizations should be encouraged to assist in this process.

Response

The Government agrees that immigration holding centres should follow up with verbal communication in the detainee's own language. Currently, the Admissions officer provides the information orally and in writing. Officers will confirm that the person understands and, where required, obtain the services of an interpreter. The Department will develop a system whereby persons are notified on arrival of the procedure for obtaining the services of an interpreter while at the centre.

CIC encourages non-governmental organizations to assist persons in the holding centres by responding directly to their queries or by bringing them to the attention of the immigration staff.

Recommendation #11

The government should ensure that refugee claimants about whom there is no suggestion of criminality are not detained with criminals.

Response

It is important to note that refugee claimants, where there is no suggestion of criminality, are rarely detained unless they are not cooperative. CIC's new detention policy guidelines support this practice. In addition, the Immigration and Refugee Board (IRB) gives priority to the processing of detained refugee claimants, minimizing to the extent possible their numbers and the duration of their detention.

Based on detention volumes of non-criminals, the Department has established immigration holding centres in two cities. Due to economies of scale, it is not feasible to set up separate immigration holding centres in cities across Canada. Where immigration holding centres do not exist, CIC will make efforts to pursue new arrangements to further minimize contact between detained refugee claimants and persons awaiting trial or serving sentences.

Recommendation #12

Detention reviews and other immigration hearings should be conducted at immigration detention facilities, thus avoiding the need to transport handcuffed detainees to other locations for their hearings.

Response

The Government shares the view of the Standing Committee that the

transport of handcuffed detainees from immigration detention facilities should be avoided wherever feasible.

As the body authorized to determine the venue for hearings, the IRB will continue to examine this matter, with a view to minimizing the need for transport of handcuffed detainees. Citizenship and Immigration Canada will continue ongoing work with the IRB to develop suitable alternatives to such transport including, among others, the use of video conferencing equipment.

Recommendation #13

Citizenship and Immigration should not accept the proposals of *Not Just Numbers* that include the establishment of provisional status and mandatory detention consequent on loss of that status.

Response

The Government is considering these proposals in the context of the ongoing legislative review.

The Government is mindful of the concerns raised by the Standing Committee in connection with the proposals of the *Not Just Numbers* report on provisional status and consequent mandatory detention. The legality, cost and effectiveness of the proposed system are of concern. The Government supports the principal objectives of the proposals, which were to increase incentives for voluntary compliance and employ detention criteria which are more objective and transparent.

Recommendation #14

The detention review function should continue to be performed by individuals who are institutionally independent from Citizenship and Immigration Canada.

Response

The Government is considering this issue in the context of the ongoing legislative review.

The Government values the benefits of continuing to have detention review functions performed by individuals who are institutionally independent from Citizenship and Immigration Canada. Detention reviews are currently done by adjudicators who are employees of the Immigration and Refugee Board, a body independent from CIC. Although *Not Just Numbers* recommended that adjudicators be replaced by employees of CIC to perform detention reviews, a compelling case has not yet been made for such a change.

Recommendation #15

With respect to removals and case management, Citizenship and

Immigration Canada should make the development of modern information technology tools capable of supporting the enforcement function its highest priority.

Response

The Department of Citizenship and Immigration is currently developing, as a high priority, a National Case Management (NCM) system which will provide the basis for a new integrated information database for CIC.

The NCM system will improve the timeliness and quality of data associated with tracking the status of cases through to the removals process. NCM will use a consistent national set of tracking codes to ensure that clients are tracked in the same manner across the country. From the NCM database, timely management information will be provided to assist in identifying problem areas in removals.

Phased implementation of NCM will begin in 1999. Over the next 5 years, it is intended that NCM will be expanded to incorporate the capability of the existing Field Operation Support System (FOSS).

Recommendation #16

In order to apply pressure to those countries that do not cooperate in taking back their nationals, the government should apply more pressure by making linkages between cooperation in that area and such matters as the issuance of visas, worker programs, and foreign aid.

Response

The Government agrees that it is necessary to apply pressure to such countries, and continues to examine areas where linkages can be made effectively. Worker programs are an area currently being considered.

The issue of linking foreign policy programs to migration issues is a complex one. There are myriad bilateral and multilateral concerns to be examined when Canada considers the use of foreign policy levers to encourage compliance on removals issues. Linking foreign aid to such compliance should not be contemplated until all other avenues of bilateral diplomacy are exhausted.

The Government agrees that a coordinated approach involving all government departments, particularly Citizenship and Immigration Canada and the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), is essential to resolving difficulties in removing certain foreign nationals from Canada. Removals are a top priority for CIC, and DFAIT already makes it a priority to encourage foreign governments to take back their nationals. Canadian diplomatic representatives in missions abroad will actively assist CIC to secure the cooperation of foreign governments in accepting the return of their nationals under removal order from Canada.

Recommendation #17

The Minister of Citizenship and Immigration should table each year a report to Parliament naming the countries that are unwilling to cooperate in the removal from Canada of their nationals, including a list of the number of individuals involved.

Response

The Government recognizes the potential benefits of such an approach, but believes that they would be outweighed by the disadvantages if it were implemented at this time.

The question of removals is only one component of Canada's bilateral relations with various countries. The negative debate that could attend naming certain countries as uncooperative on removals issues might result in serious breaches in other areas of bilateral relations, without the benefit of offsetting progress on removals issues.

At this time, the Government prefers to continue consultation and constructive dialogue, while pursuing the linkages to appropriate foreign policy areas as described in the response to Recommendation 16.

Recommendation #18

Recognizing that the interdiction abroad of people who are inadmissible to Canada is the most efficient manner of reducing the need for costly, lengthy removal processes, Citizenship and Immigration Canada should apply additional resources available to expand our overseas interdiction program.

Response

The Government agrees with the recommendation of the Standing Committee, and will undertake a review of the resources presently used to support overseas interdiction. Citizenship and Immigration Canada will be looking at strengthening its interdiction program in cooperation with its partners in Canada, and is also considering other ways to increase interception abroad by developing partnerships with other countries facing the same challenges of illegal migration.

Recommendation #19

The Canadian government should urge other countries to create a criminal offence of organizing, or conspiring to organize, the illegal entry of individuals into another country.

Response

The Government agrees with the recommendation, and is actively pursuing this issue in different international fora, such as the G-8 and the United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice (UNCCPCJ), as well as regional fora.

Progress in this area was registered at the recent G-8 Summit in Birmingham, where heads of government and heads of state committed themselves to develop a multidisciplinary and comprehensive strategy, including principles and an action plan for future cooperation amongst themselves and with third countries (including countries of origin, transit and destination), to tackle the problem of illegal migration. Linked to this is the progress made on the Canadian position at the UNCCPCJ where agreement was reached to negotiate a Convention on Transnational Organized Crime with protocols to be negotiated on migrant trafficking.

Recommendation #20

The Canadian government should work in concert with other countries that also must deal with the consequences of illegal immigration in order to apply international pressure on the primary countries in which illegal immigration originates.

Response

The Government agrees with the recommendation, and is already engaging source countries in a dialogue on illegal immigration in different international and regional fora such as the G-8 and the Geneva-based Intergovernmental Consultations Group.

Canada and other concerned countries realize that illegal immigration cannot be properly addressed without the cooperation of source countries. Canada considers that the future comprehensive UN organized crime convention, with its protocols on immigrant trafficking and trafficking in women and children, is an important instrument to achieve this objective. In addition, as mentioned under Recommendation 19, at the recent G-8 Summit in Birmingham heads of government and heads of state committed themselves to develop a multidisciplinary and comprehensive strategy, including principles and an action plan for future cooperation amongst themselves and with third countries, to tackle the problem of illegal migration.

Recommendation #21

Jurisdiction to assess the risk to an individual of removal should be transferred to the Immigration and Refugee Board.

Response

The Government is currently examining the jurisdictional aspects of providing protection in Canada to those who need it, as part of its analysis of potential reforms to the legislative framework.

Recommendation #22

Citizenship and Immigration Canada should swiftly respond to the criticisms of the humanitarian and compassionate process made by

the Auditor General.

Response

The Government agrees with this recommendation.

Comprehensive new guidelines in the form of a new immigration manual chapter are near completion, which address the observations of the Auditor General regarding a lack of rigour in monitoring and training related to decision making in the humanitarian and compassionate process in Canada. These guidelines were reviewed by interested organizations such as the Canadian Bar Association and Canadian Council for Refugees. An extensive pilot training session was delivered to regional trainers in January of this year.

Although humanitarian and compassionate applications are reviewed on an individual basis, the new guidelines provide clarification in the form of general descriptions of common case scenarios. Also included are case identifier codes which will facilitate monitoring and evaluation of statistical information. Individual decisions will be randomly subject to quality assurance monitoring evaluations with appropriate feedback loops to decision makers.

Barring unforeseen circumstances, it is anticipated that the new guidelines, training sessions and monitoring systems will be completed by the Spring of 1999. It is believed that these measures will effectively address the criticisms of the Auditor General.

The Government is also reviewing these and other discretionary provisions of the *Immigration Act* in the context of the broad legislative reform currently under consideration.

Recommendation #23

CIC should consider consolidating humanitarian and compassionate reviews, along with risk reviews, at the Immigration and Refugee Board.

Response

As noted in the response to Recommendation 21, the Government is currently examining the jurisdictional aspects of providing protection in Canada. This review includes those humanitarian and compassionate (H&C) applications based upon questions of risk or protection.

Recommendation #24

Performance standards should be established for responding to humanitarian and compassionate applications. Ninety days should be the maximum period, with shorter periods the norm in urgent cases.

Response

The Government agrees that a processing time of less than ninety days should be the norm, but requires flexibility to exceed ninety days in some situations.

The Case Processing Centre in Vegreville (CPC) was established with the intent of processing all routine cases quickly. Routine applications are approved, and incomplete applications are returned to the applicant. This initial response is provided within ninety days of the date of mailing the application, and has been since July 1995. As of June 1998, the response time was within six to eight weeks of receipt. Contingency plans are in place to ensure that CPC response time does not exceed ninety days.

Although current management information systems do not separate humanitarian and compassionate cases from other types of applications for landing in Canada, for the calendar year 1997 approximately 72% of all applications were dealt with by the CPC. The remaining 28% of applications were referred to local centres because they were urgent, complex, difficult or required an interview, or because refusal was a likely outcome. Many of these urgent or difficult cases are identified quickly at the CPC front-end or mailroom and referred directly to the local Canada Immigration Centre via courier, without further review at the CPC. Included in the referred applications are those where the applicant is the subject of a removal order, whether or not removal is imminent.

Local offices have in place a mechanism for dealing with urgent cases on a priority basis, and many are rendering decisions within ninety days of receiving the application. There are instances where the time frame exceeds ninety days, due to a variety of reasons such as difficulty in contacting the applicant for an interview, the applicant having to obtain additional documentation, departmental verification of facts presented or scheduling of an interview to accommodate requests of counsel. CIC will continue to monitor processing times.

Recommendation #25

The criteria for humanitarian and compassionate consideration should be broadened to give more emphasis to the interests of children.

Response

As mentioned in the response to Recommendation 22, new guidelines in the form of a new immigration manual chapter are nearing completion. In this chapter, one section will deal specifically with family separation and will mention the importance of emphasizing the best interests of the child. This will be a distinct improvement over the old directives, which did not make any reference to the interests of children. While respecting officers' freedom to decide, this will lead to greater consistency in decision making in this area.

Recommendation #26

Citizenship and Immigration Canada should give serious consideration to including in the proposed revisions to the *Immigration Act* protection in law from deportation to permanent residents who have been in the country for a long period of time, particularly if they came to Canada as children.

Response

The Government agrees to seriously consider this recommendation and the consequences of implementation in the context of the legislative review currently underway, in view of the humanitarian concerns occasioned by the removal of long-term permanent residents and the complexity of the issues arising from the recommendation to provide legislative protection or immunity from removal to a class of non-citizens.

Under current Canadian law, only Canadian citizens and persons registered as Indians under the *Indian Act* have an absolute right to come into and remain in Canada. All others, including permanent residents, have only a qualified right and may potentially be subject to removal from Canada pursuant to the enforcement provisions of the *Immigration Act*.

The Government recognizes that the removal of long-term permanent residents, especially those who have lived in Canada since they were children, is a sensitive subject requiring a balancing of humanitarian concerns and concerns for the safety of Canadians.

Recommendation #27

Citizenship and Immigration Canada should consult with experienced non-governmental organizations on the adequacy of the existing criteria that guide the Advisory Committee on Country Conditions for Removals.

Response

The Government welcomes submissions from experienced non-government organizations on the adequacy of the existing criteria used by the Advisory Committee on Country Conditions for Removals to determine whether a temporary suspension of removals should be recommended to the Minister on the basis that conditions in a country are deemed to endanger the general population.

Recommendation #28

Citizenship and Immigration Canada should exercise great caution in deporting an individual in the face of a formal request not to do so from an international body charged with applying an international human rights treaty. Deportation should occur in these situations only for the most compelling reasons.

Response

The Government agrees that such caution is needed. Canada has accepted the jurisdiction of three monitoring bodies created under international instruments to hear complaints against Canada from individuals:

- Human Rights Committee (*International Covenant on Civil and Political Rights* - UN);
- Committee Against Torture (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* - UN);
- Inter-American Commission on Human Rights (*Declaration on the Rights and Duties of Man* - OAS).

Citizenship and Immigration Canada exercises a great deal of caution in deporting an individual in the face of a formal request not to do so from an international body.

Recommendation #29

When Citizenship and Immigration Canada drafts new immigration legislation, it should do so with a view to aligning the new law to the greatest extent possible with international human rights law, in particular the United Nations Declaration on the Rights of the Child, which Canada signed in 1991.

Response

Before Canada ratifies an international treaty, a thorough review of federal and provincial legislation is undertaken by the appropriate level of government, to determine whether existing legislation would be in compliance with the international treaty. If it is not, a choice is made to either modify the legislation accordingly, or to enter a reservation to the treaty itself. It should be noted that modifying domestic legislation is not the only way in which Canada implements her treaty obligations; in many instances, policies, programs and procedures are put in place or modified to ensure consistency with these obligations, whenever an inconsistency is identified. This method of implementing our obligations is acceptable to international monitoring bodies.

Any inconsistencies identified in the current *Immigration Act* will be dealt with in the context of legislative reform.

Recommendation #30

Citizenship and Immigration Canada should examine the sections of the Act applicable to marine transportation with a view to devising rules that are clear, fair to the industry, and that further the efficient enforcement of the *Immigration Act.*

Response

The Government agrees to review the sections of the *Immigration Act* applicable to marine transportation, in consultation with the Shipping Federation of Canada and other appropriate stakeholders.

Recommendation #31

Citizenship and Immigration Canada should develop a Code of Ethics or Conduct specifically relevant to the enforcement function, to be included as part of the general Code of Conduct or as a separate document.

Response

The Government will review the need for additional material targetted specifically towards enforcement officers in the existing CIC Code of Conduct.

It is recognized that all employees, especially those involved in enforcement activities, must be provided with sufficient guidelines in the area of conduct. The Code of Conduct developed for Citizenship and Immigration Canada in September 1997 addresses the rules of conduct for all staff, including those performing enforcement duties.

The Code of Conduct already includes specific guidelines for those involved in the enforcement function. CIC recognizes that a Code of Conduct must be updated from time to time to reflect changes in the work place, and will examine the need for additional guidance for staff.

CIC has completed significant work in the area of values and ethics for staff involved in enforcing the *Immigration Act*. This work may serve to identify enforcement-specific issues that need to be addressed in the Code of Conduct, in addition to those affecting the Department as a whole. Also, CIC plans to create an internal Ombudsperson for Departmental staff, which would be another resource for officers to consult when dealing with ethical issues.

Recommendation #32

Citizenship and Immigration Canada should establish an independent oversight body with a clear mandate to deal with complaints regarding the immigration enforcement system. The body would receive complaints about treatment or violations of the Code of Conduct that remained unresolved after the appropriate internal channels had been exhausted.

Response

The Government is studying various options in order to ensure that CIC has the most appropriate mechanism to address unresolved complaints. An independent oversight body is one of the options that will be considered.

Enforcement work encompasses a wide variety of activities which are sometimes controversial. Complaints from the public may touch upon many issues including policy, individual case decisions, quality of service, or the behaviour of individual employees. The Government recognizes that not only must the mechanism used to address complaints be fair, it

must be seen to be fair by those both inside and outside government.

The Government takes any accusation of improper conduct seriously. Persons who believe they have been unfairly treated by an immigration officer have the right to make a complaint and have their concerns addressed. Both officers and clients have a right to expect that complaints will be reviewed fairly by an unbiased party. CIC has established a unit responsible for investigating complaints, located within the Headquarters Human Resources Branch.

ATTACHMENT A

June 1, 1998

Dr. Stan Dromisky, M.P.
President
Standing Committee on Citizenship and Immigration
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Colleague:

I wish to provide to the Standing Committee the enclosed updated guidelines that Citizenship and Immigration Canada has been developing for some time. These guidelines will be distributed in the near future to assist officers in applying existing legislative provisions concerning detention. I understand that immigration officials have had several opportunities to appear before the Committee to discuss the current provisions in order that you can provide advice on the proposals suggested by the advisory group.

I continue to look forward to the results of the Committee's review of Recommendation 155 of the report of the Immigration Legislative Review Advisory Group on the issues of detention and removal.

Any suggestion or comments that the Committee may have, and that may assist me in setting future policy directions for Canada's immigration program, would be greatly appreciated.

Sincerely,

Lucienne Robillard

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION DETENTION POLICY

Overview

Developments in recent years have made it necessary to update the Department's detention policy to more accurately reflect realities in the field and to recognize recent jurisprudence. As a result, these guidelines have been developed in consultation with CIC regions and field officers to support consistent decision-making procedures.

Immigration officers are called upon to make professional judgments in exercising their statutory authority to detain individuals. These decisions require officers to evaluate complex issues of fact and law and applicable jurisprudence. The Department recognizes that to deny individuals their liberty is a sensitive decision that requires careful analysis. At the same time, the authority to detain is an essential element to Canada's overall Immigration enforcement strategy.

The purpose of this Operations Memorandum is to provide more comprehensive guidelines to support officers in making decisions about detention under the *Immigration Act*. These guidelines relate primarily to the decision whether to detain where officers believe there exist grounds for detention, and should be read in conjunction with Immigration Manual EC-1, EC-2, EC-3 and EC-8. The guidelines contained in this OM come into effect immediately and supersede any previous guidelines.

Policy

It is the policy of the Department of Citizenship and Immigration that officers fully consider all means of facilitating the orderly and prudent administration of the *Immigration Act* prior to ordering the detention of individuals. The implementation of this policy requires that officers continue to exercise good judgment and sensible risk management practices in cases involving the arrest and detention of individuals, pursuant to the *Immigration Act*.

The principles outlined in this OM are equally relevant to port of entry cases, to arrest situations, to detention reviews by SIOs and to Minister's representatives at detention review hearings before the Adjudication Division of the IRB.

Authority for Detention

The *Immigration Act* [note 1] provides that an officer **may** detain for two reasons:

- there are reasonable grounds to believe the person poses a *danger* to the public;
- there are reasonable grounds to believe the person *would not or is not likely to appear* for examination, SIO/SIEO determination, inquiry or removal from Canada.

Reasonable grounds may be defined as a set of facts and circumstances that would lead an ordinarily prudent and cautious person to conclude that a person poses a danger to the public (present tense) and/or would or is not likely to appear for examination, inquiry, SIO/SIEO determination or

General

Once it has been established that grounds for detention exist, the decision to detain is discretionary. Detention should occur to facilitate the implementation of an action under the *Immigration Act*. In other words, where a person is to be detained, officers should ensure there is a reasonable prospect of some Immigration Activity (examination, inquiry, SIO/SIEO determination or removal) regarding that person, in the foreseeable future.

In order to achieve maximum benefit from detention activity, it is preferable that most detentions occur where the prospects of early removal are favourable. Where the grounds for detention include reason to believe the person poses a **danger to the public**, the importance of this principle is reduced as the **degree of danger** the person is believed to present is increased. Therefore, where the reason for detention is based on grounds that the officer believes the person poses a **high degree danger to the public**, detention should occur regardless of the prospects for early resolution of the case such as a hearing or removal. Persons for whom a danger certificate pursuant to subsection 70(5), 70(6), 46.01(1)(e) or 53(1) of the *Act* has been sought or has been signed would normally be detained for subsequent review by an SIO/SIEO and/or adjudicator.

Persons who, in the opinion of the officer, do not pose a danger to the public would not normally be detained, especially persons with limited mobility such as the elderly, minors, family groups, pregnant women, and persons in ill health, **unless** there exists strong evidence that the person is unlikely to appear for proceedings or removal.

Claimants who are destined to a full hearing before the CRDD would normally not be detained, unless there is reason to believe the person poses a danger to the public or the person refuses to cooperate with respect to establishing their identity and the officer believes the claimant will not likely appear for examination, determination, inquiry or removal.

Persons who there are reasonable grounds to believe pose a *danger to the public*:

In order to assist in the assessment of danger to the public, the officer should closely examine the factors found in EC-1 12.1, EC-2 6.15 and C-44 Enforcement Procedures, Appendix D. In summary, the assessment of whether a person is a danger to the public is made taking into account a number of factors including violent behaviour, any criminal convictions and the potential consequences to the public of release.

Officers are reminded that the existence of a criminal record does not necessarily mean the person is a danger to the public. Careful consideration must be given to a number of related factors such as the nature and circumstances of the offence, the sentence given, recidivism and consideration of any special circumstances. For example, a person convicted of an offence many years ago which resulted in the imposition of a minimal sentence or fine and who has not re-offended since may not be a danger to the public. It is therefore important to conduct a thorough

evaluation of the circumstances of each case when making a detention decision. By the same token, there may be persons who have never been convicted of any crimes but for whom there are reasonable grounds to believe that they pose a danger to the public.

As a general rule, where there are reasonable grounds to believe a person poses a danger to the public and where there is a history of offences involving violence, weapons, sexual offences or the person might reasonably be expected to cause death or serious physical or psychological harm, the person would normally be detained, even where the length of a future detention cannot be ascertained. In other cases where there are reasonable grounds to believe a person poses a danger to the public, officers should carefully assess the availability, effectiveness and appropriateness of alternatives to detention in the context of the prospect for resolving the case within a reasonable time.

Persons who are the subject of an opinion under subsection 70(5), 70(6), 46.01 or 53(1) of the *Act* would normally be detained. Where a person is the subject of an opinion under one of these provisions but the officer is not satisfied that the person presents a danger to the public, the officer will review all of the material considered in the decision to issue the opinion before deciding whether or not to detain the person. In addition, officers will record the rationale for determining that the person is not a danger to the public or for releasing the person.

Where person in institution

In cases where a person is serving a prison sentence and a warrant or an order has been made under subsection 103 (1) or (3) of the *Act*, an order under section 105 of the *Act* would normally be served upon the institution. Priority should be accorded to expediting the processing of all of these **cases before the sentence is complete** in an effort to limit the duration of detention after completion of the sentence.

The detention would then be reviewed by an SIO/SIEO once the person is delivered to the custody of an immigration officer upon completion of the sentence.

Again, the *Immigration Act* can only be used to detain persons to carry out the provisions of the *Immigration Act*. Immigration detention can not be used as a substitute for sentences that are the responsibility of the courts.

Legal limitation on long term detention

The Federal Court has held (e.g. SAHIN) [note 2] that persons cannot be held indefinitely under the provisions of the *Immigration Act*. There has to be an end in view to the process. In this case, the reason for detention was that, in the opinion of the Adjudicator, the subject would not report for removal if required to do so. The Court's decision in this case set out a four part test regarding detention. The first is that there is a stronger case for justifying a long detention for someone considered a danger to the public. The second concerns the length of future detention: if it can not be ascertained, the facts would favour release. The third is a question of who is responsible for any delay: unexplained delay and even unexplained lack

of diligence should count against the offending party. The fourth is the availability, effectiveness and appropriateness of alternatives to detention such as outright release, bail bond, periodic reporting, etc.

The Federal Court has further supported (e.g. KIDANE) [note 3] that where an Adjudicator agrees that a person is a danger to the public and that person has hampered efforts to remove him, there is a stronger case for prolonged detention. In this case, the subject argued that to continue detention violated his Charter rights. The Adjudicator determined that the subject is a danger to the public, that the applicant is largely responsible for the delays in proceedings which have extended his detention and lastly, that there is no real alternative to detention. The Court agreed that the Adjudicator correctly applied the four part test outlined in Sahin and that continuing detention did not violate the subject's Charter rights. Therefore, although the length of future detention could not be ascertained in this case, the Court supported the adjudicator's decision for continued detention.

Inappropriate use of detention authority

Detention cannot be used for administrative convenience, i.e., because an interpreter is not available or because it is nearing the end of a shift. Detention is not to be used to punish clients or to pass on the burden of verifying a story to other staff. Similarly, at a port of entry, detention is not to be used in the anticipation that the individual may withdraw his or her request for admission to Canada at some future date. There is no authority to detain an individual after an immigration officer has agreed to allow that person to withdraw his\her request for admission.

It is acknowledged, however, that detention is sometimes appropriate where improperly documented or undocumented travellers arrive at the end of a shift, there is no reception or interpreter available to assist with examination, and the officer is not satisfied that the person will appear for further examination.

Decisions to detain or release

It is the responsibility of the arresting officer and the detaining officer to consider all reasonable alternatives before ordering the detention of an individual. Officers should concern themselves with public safety, security and the movement into Canada of criminals. It is important that the arresting officer or detaining officer make detailed notes as to the reason for any detention and make recommendations regarding detention or release for a subsequent review.

All detention cases are to be reviewed by an SIO/SIEO within 48 hours after the person is first placed under arrest or in detention to determine if continued detention is warranted and, if not, to release under appropriate terms and conditions. The Immigration Manual EC-1 12.1 outlines the various factors that must be considered.

SIOs/SIEOs have considerable latitude in imposing conditions of release on persons who have been detained. In fact, the *Act* specifies that SIOs/SIEOs can impose such terms and conditions as they deem

appropriate under the circumstances, including the payment of a security deposit or the posting of a bond. As a minimum, terms and conditions should include the requirement to report any changes of address to CIC at least 48 hours before moving and the requirement to cooperate in obtaining the necessary travel documents to effect removal. Officers representing the Minister at detention review hearings should seek to have these conditions imposed, as a minimum, whenever release is being considered by an adjudicator.

The SIO/SIEO reviewing the case must be satisfied, based on all the information available, that continued detention is justified on the facts and must also provide detailed notes documenting the detention/release decision. Officers would normally take the approach that the fact that a person has been arrested or detained under the *Immigration Act* does not in and of itself justify continued detention. There will be many instances where it is appropriate to release an individual, on a bond, subject to terms and conditions. Circumstances frequently come to light after an arrest, such as a suitable guarantor, which support release from detention. In their evaluation of a case, officers should consider that persons are less likely to appear if removal is imminent. The more distant the possibility of removal, the greater the likelihood the client will comply with the conditions imposed.

Minors

Caution must be exercised in applying the detention provisions of the *Act* when an unaccompanied minor is involved. Naturally, every effort must be made to avoid having to detain a minor child. Before any action is taken to detain a minor, it is important to determine how self-sufficient the child is, or whether someone is willing to look after the child. Officers should make the necessary arrangements with local child welfare agencies or social or child protection services to determine whether they can take charge of the minor, if necessary, until immigration procedures have been completed.

Where a person is under the age of 18 years, and especially in cases of unaccompanied minors, the decision to detain/release should also be guided by article 3 of the Convention on the Rights of the Child which provides that in all actions concerning children undertaken by administrative authorities, the best interests of the child shall be a primary consideration. There are many factors which may affect the best interests of the child. Concern for the protection of a child does not constitute a ground under section 103 of the *Act* for detaining a child.

Detention of a minor must be a last resort, but it is not excluded in cases, for example, where the minor has been convicted for violent crimes or he or she constitutes a danger to the public. In such extreme cases, if the minor is detained, he or she should be held apart from the rest of the incarcerated population.

Alternatives to detention

There are many alternatives to detention that Immigration Officers (IOs/IEOs) and SIOs/SIEOs need to consider:

1. **Cash Bonds** -- Cash bonds in the amounts stipulated in EC-8 should always be considered as a primary alternative to detention. The amount of money needs to be appropriate to the circumstances to address any concerns that a client will not comply with the terms and conditions imposed. [All offices may accept debit card deposits in lieu of cash]

2. **Performance/Conditional Bonds** -- These are promises to pay a specified amount of money in the future if the imposed terms and conditions are not complied with. They should only be considered if cash is not available. Where a cash deposit is not available and officers want more security than just terms and conditions, a performance bond from a Canadian resident can be very effective. The person(s) promising to pay must be carefully evaluated, including details of bank accounts and other assets in order to ascertain a capacity to eventually pay if in default.

3. **Promise to Appear** (Released on own Recognizance) -- This would be used where the risk of not appearing is considered low. Also, the IO/IEO or SIO/SIEO must record in writing the conditions of release.

4. **Third Party Risk Management Programs** -- Citizenship and Immigration has signed agreements with third parties (e.g. The Toronto Bail Program) to supervise the release of certain persons.

   This is usually undertaken where there is no realistic possibility of a cash or conditional bond but with some supervision, the person would be a good release risk. In these circumstances, the person would be released on a promise to appear.

5. **Conditions of Release** -- Releasing a person by imposing strict terms and conditions is one option to address an officer's concern with respect to a person's willingness to comply. It also presents an opportunity for the prudent application of risk management principles and, therefore, it is to be utilized whenever circumstances permit.

Officers can do their part to reduce the risk of releasing a person by ensuring that fingerprints and photographs are taken, that travel and other important documents are on file.

Recording of rationale

An officer who makes a detention/release decision is making a very significant decision regarding the liberty of another person. These decisions must be made carefully after an objective assessment of all the available information. The exercise of good judgment must be clearly documented in the notes of the deciding officer in such a manner that the rationale for the decision can be understood by anyone reviewing the case.

Notes:

1. Note: (Although "fail to appear" and "danger to the public" are the two most common grounds for detention, there are other grounds in A103.1(1)(a)&(b). These grounds relate to port-of-entry cases where (a) a person is unable to satisfy an immigration officer with respect to that person's identity, or (b) in the opinion of the Deputy Minister or a person designated by the Deputy Minister, there is a reason to suspect that the person may be a member of an inadmissible class described in paragraph 19(1)(e), (f), (g), (j), (k) or (l).)

2. *Bektas, SAHIN* v. *M.C.I.* (FCTD; IMM-3730-94).

3. *Derar KIDANE* v. *M.C.I.* (FCTD; IMM-2044-96).

October 1998

Copyright © Citizenship and Immigration Canada

Canada

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION INTITULÉ *IMMIGRATION - DÉTENTION ET RENVOI*

Le 23 octobre 1998

Monsieur Rey Pagtakhan
Président
Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration
Édifice Wellington, pièce 631
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

Conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes, je joins à la présente la réponse du gouvernement au rapport du Comité intitulé *Immigration - détention et renvoi*, qui a été déposé à la Chambre des communes le 11 juin 1998. Je sais que les membres du Comité ont déployé beaucoup d'efforts pour présenter des recommandations susceptibles d'aider le gouvernement à régler les questions complexes ayant trait à la détention et au renvoi.

Bien qu'il soit impossible de donner une réponse définitive pour 7 des recommandations parce que le processus de révision de la législation est toujours en cours, je suis heureuse d'indiquer que nous sommes d'accord en tout ou en partie avec 88 % des 25 autres recommandations. C'est avec une grande satisfaction que je prends note des recherches effectuées par les membres du Comité sur de nombreuses questions difficiles, et je tiens à vous assurer que nous allons continuer d'étudier le rapport et les recommandations dans le cadre du processus de révision de la législation.

Je vous fais parvenir ci-joint une réponse détaillée aux recommandations, et je vous félicite pour l'excellent travail du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le gouvernement a examiné attentivement le rapport opportun du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration intitulé *Immigration - détention et renvoi*. Le Groupe consultatif sur la révision de la législation a fait preuve de prudence en recommandant que ces deux questions délicates soient soumises au Comité permanent. Le rapport du Comité constitue un jalon important dans le vaste processus de révision de la législation en cours.

Le gouvernement reconnaît la très grande importance de la détention et du renvoi pour le programme d'immigration, et CIC a accentué ses efforts dans ce domaine depuis deux ans. Plusieurs initiatives ont été prises dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficience, et par conséquent la sécurité de la collectivité. De nombreuses mesures prises donnent d'heureux résultats. D'autres, en voie d'élaboration, devraient être mieux définies au cours des prochains mois.

Vous trouverez ci-dessous une réponse précise à chaque recommandation. Bien que la position indiquée dans certaines de ces réponses puisse être modifiée, en raison du processus de révision de la législation en cours, le rapport demeurera un document clé pour le gouvernement dans le cadre de la révision de la législation.

Recommandation n° 1

Citoyenneté et Immigration Canada devrait donner priorité à la mise en oeuvre des nouvelles lignes directrices sur la détention que devront appliquer les agents d'immigration afin d'assurer une certaine uniformité dans tout le pays.

Réponse

Le gouvernement fera de la mise en oeuvre de nouvelles lignes directrices en matière de détention une priorité de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC). La Ministre a approuvé les lignes directrices le 1er juin 1998; celles-ci doivent être mises en oeuvre en octobre. Les lignes directrices ont été rédigées en collaboration avec le personnel, les syndicats, des organisations non gouvernementales et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La pièce jointe A est une copie de la lettre que la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a envoyée le 1er juin 1998 au président du Comité, accompagnée de ces lignes directrices.

Recommandation n° 2

La détention devrait être imposée uniquement si les lignes directrices ont été scrupuleusement suivies et seulement en dernier recours, une

fois que la possibilité de libération conditionnelle a été étudiée attentivement et écartée.

Réponse

Le gouvernement reconnaît que la décision de détenir une personne ne devrait être prise qu'après que la possibilité de libération conditionnelle ait été étudiée attentivement. Bien que le pouvoir de l'agent de détenir quelqu'un comporte toujours un élément discrétionnaire, afin qu'il soit tenu compte des circonstances individuelles, il n'est possible d'exercer ce pouvoir qu'après avoir déterminé qu'il existe des motifs de détention. Les nouvelles lignes directrices en matière de détention viennent appuyer la recommandation du Comité permanent et font ressortir ce qui, dans une large mesure, est devenu pratique courante.

Recommandation n° 3

Les nouvelles lignes directrices en matière de détention devraient s'accompagner d'une formation poussée pour toutes les personnes qui devront les appliquer.

Réponse

Le gouvernement reconnaît qu'il faudra former toutes les personnes chargées d'appliquer les lignes directrices afin de garantir l'uniformité des décisions. CIC a conçu un nouveau cours concis sur les lignes directrices et révisé ses cours existants. La nouvelle formation sera donnée, surtout par des superviseurs et des gestionnaires des bureaux locaux, en septembre 1998.

On assurera un suivi pour évaluer et confirmer dans quelle mesure la matière de la formation est bien appliquée dans le travail quotidien.

Recommandation n° 4

Les personnes détenues qui ne sont pas un danger public devraient être relâchées après une période prescrite si, pour une raison qui ne dépend pas d'elles, leur renvoi n'est pas imminent. Il faudrait réécrire les lignes directrices de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié à cet égard et inclure cette politique dans la nouvelle *Loi sur l'immigration*.

Réponse

CIC continuera de ne pas détenir, de mettre en liberté et de recommander aux arbitres la mise en liberté des personnes qui ne constituent pas un danger pour le public et qui, pour une raison qui ne dépend pas d'elles, ne peuvent être renvoyées. Les nouvelles lignes directrices de CIC en matière de détention viennent appuyer cette pratique et indiquent qu'il est préférable qu'une personne ne soit détenue que lorsqu'il est probable qu'elle puisse être renvoyée dans un bref délai. Les lignes directrices renforcent le principe selon lequel une personne devrait être détenue en fonction d'un évènement prévisible, et que, lorsque la durée de la

détention est incertaine, la mise en liberté devrait être la première option. En outre, les lignes directrices de CIC prévoient une série de mesures devant être examinées avant de considérer la détention.

Les lignes directrices actuelles de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en matière de détention mettent l'accent sur la probabilité de renvoyer une personne dans un délai raisonnable. Un processus visant à suivre de près l'incidence des lignes directrices concernant les décisions en matière de détention et de mise en liberté est en cours d'élaboration. Des modifications aux lignes directrices, dont celles proposées par le Comité permanent, seront considérées en fonction des résultats de ce processus.

Toutefois, le gouvernement n'est pas convaincu qu'il faudrait appliquer un délai précis pour le moment. Un délai précis pour la mise en liberté des personnes détenues pourrait compromettre la capacité de CIC d'exécuter les renvois. Un tel délai pourrait, par exemple, encourager des gouvernements étrangers à retarder la délivrance des documents de voyage. Cette recommandation sera examinée davantage dans le cadre du processus de révision de la législation.

Recommandation n° 5

Citoyenneté et Immigration Canada devrait recourir à la détention dans les cas où l'identité d'une personne n'est pas établie.

Réponse

Le gouvernement reconnaît que les arrivants non munis des documents voulus devraient être détenus s'ils refusent de coopérer pour établir leur identité et s'il y a lieu de croire qu'ils ne se présenteront pas devant les autorités de l'Immigration au moment convenu. Actuellement, les personnes qui arrivent sans les documents voulus n'en subissent aucune conséquence, car elles profitent des mêmes avantages que les personnes qui arrivent munies de documents authentiques. Dans le cadre de la révision de la législation, le gouvernement examinera des mesures pouvant inciter les personnes à coopérer à établir leur identité.

Le gouvernement n'est cependant pas d'accord pour qu'on détienne toute personne dont l'identité n'est pas établie. La légalité, les coûts et l'efficacité de cette façon de procéder constituent des éléments importants dont il faut tenir compte. Bien que la légalité d'imposer la détention dans les cas de danger pour le public ou de fuite ait été confirmée par les tribunaux, le fait d'imposer la détention pour une période indéterminée parce qu'on n'a pu établir l'identité de l'intéressé pourrait ne pas être conforme à la Charte.

Recommandation n° 6

Citoyenneté et Immigration Canada devrait envisager la possibilité d'instaurer, en coopération avec les transporteurs aériens, un système visant à balayer les documents de voyage des personnes qui se rendent au Canada à bord de vols ayant posé des problèmes par le passé.

Réponse

Le gouvernement est d'accord avec la recommandation du Comité permanent et examinera la possibilité d'accroître le recours à la technologie pour vérifier les documents de voyage de passagers à bord de vols internationaux à destination du Canada.

Recommandation n° 7

Les conditions dans les centres de détention de l'immigration devraient être uniformes. S'il est impossible d'améliorer le centre de Mississauga, on devrait chercher une nouvelle installation.

Réponse

Le gouvernement reconnaît que les centres de détention de l'immigration devraient respecter ou dépasser les normes nationales. Les responsables de CIC mettent actuellement à jour les normes nationales en matière de détention et élaborent une stratégie de suivi pour les centres de détention de l'immigration. Les nouvelles normes assureront une plus grande uniformité parce qu'elles traiteront plus en détail des exigences relatives aux installations matérielles, comme une aire commune intérieure et la qualité de l'air. Les normes porteront aussi sur les exigences opérationnelles, dont les procédures de gestion du centre, les services d'alimentation, les services de santé et d'autres questions comme la préparation de comptes rendus d'incidents.

En même temps que s'effectue la mise à jour des normes nationales, les responsables de la Région de l'Ontario cherchent et examinent d'autres installations plus convenables pour l'an 2000 et au-delà. Ces autres possibilités et leurs répercussions financières font actuellement l'objet d'une évaluation, à laquelle participe Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Recommandation n° 8

Citoyenneté et Immigration Canada devrait raffermir ses partenariats avec les organisations non gouvernementales et chercher les moyens de permettre à celles-ci d'élargir le travail qu'elles accomplissent dans les centres de détention de l'immigration.

Réponse

Le gouvernement est d'accord. Il raffermira ses partenariats avec les organisations non gouvernementales et tentera de trouver des façons d'élargir leur champ de travail dans les centres de détention de l'immigration. CIC rencontrera ces organismes et examinera les possibilités d'accroître leur rôle et de le rendre plus clair.

Recommandation n° 9

Les jeunes qui passent plus de sept jours dans un centre de détention devraient avoir accès à des programmes d'enseignement et de formation linguistique, dont les frais seraient assumés par le gouvernement fédéral.

Réponse

Le gouvernement reconnaît que les jeunes qui passent plus de sept jours dans un centre de détention de l'immigration devraient avoir accès à des programmes d'enseignement. Des dispositions seront prises, en collaboration avec les parents et avec d'autres paliers de gouvernement, s'il y a lieu, afin que les jeunes puissent aller à l'école. Il importe de noter que les jeunes sont rarement détenus, et que ceux qui sont détenus passent rarement plus de sept jours dans le centre de détention.

Le gouvernement n'est pas d'accord avec l'idée d'offrir aux jeunes la possibilité de suivre des cours de langue offerts par le fédéral, car ces cours sont destinés d'abord à favoriser l'intégration des nouveaux immigrants dans la société canadienne. Le fait d'offrir ces cours de langue à des personnes qui sont dans des centres de détention de l'immigration en vue de leur renvoi du Canada est incompatible avec l'objectif des cours de langue aux fins de l'établissement.

Recommandation n° 10

Le bref document fourni à tous les détenus aux centres de détention des immigrants devrait être suivi d'une communication verbale dans la langue des détenus afin que ceux-ci comprennent leur situation juridique et les règles de l'institution. Les organisations non gouvernementales devraient être invitées à prêter main-forte à cet égard.

Réponse

Le gouvernement est d'accord avec le principe selon lequel les centres de détention des immigrants doivent fournir une information verbale à un détenu dans sa propre langue. Actuellement, l'agent d'admission présente les renseignements aux détenus verbalement et par écrit. Les agents doivent confirmer que l'intéressé a compris et, si nécessaire, ils doivent retenir les services d'un interprète. Le Ministère établira un système afin que les intéressés soient informés dès leur arrivée des formalités à suivre pour obtenir les services d'un interprète au centre de détention.

CIC encourage les organisations non gouvernementales à aider les personnes se trouvant dans les centres de détention, en répondant directement à leurs questions ou en faisant connaître leurs préoccupations au personnel de l'immigration.

Recommandation n° 11

Le gouvernement devrait s'assurer que les demandeurs du statut de réfugié qui ne présentent aucun élément de criminalité ne soient pas

détenus avec des criminels.

Réponse

Il importe de signaler que, lorsqu'il semble n'y avoir aucun élément de criminalité en cause, les demandeurs du statut de réfugié sont rarement détenus, à moins qu'ils se montrent peu coopératifs. Les nouvelles directives de CIC en matière de détention confirment cette pratique. En outre, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) accorde la priorité au traitement des demandes présentées par des revendicateurs détenus, afin de réduire au minimum le nombre des revendicateurs détenus et la durée de leur détention.

En fonction du nombre de non-criminels détenus, le Ministère a établi des centres de détention de l'immigration dans deux villes. Pour des raisons d'économies d'échelle, il n'est pas pratique d'établir des centres de détention distincts dans toutes les villes du Canada. Là où il n'y a pas de centres de détention de l'immigration, CIC s'efforcera de prendre de nouvelles dispositions pour réduire le plus possible les contacts entre des demandeurs du statut de réfugié détenus et des personnes en attente de procès ou purgeant une peine.

Recommandation n° 12

Les audiences de révision des motifs de détention et autres audiences concernant l'immigration devraient être tenues dans les centres de détention, ce qui éviterait la nécessité de menotter les détenus pour les transporter.

Réponse

Le gouvernement partage l'opinion du Comité permanent selon lequel il conviendrait d'éviter autant que possible de transporter des détenus menottés à partir des centres de détention de l'immigration.

La CISR, qui est chargée de déterminer le lieu et le moment des audiences, continuera d'examiner cette question en vue de réduire au minimum la nécessité de transporter des personnes détenues menottées. Citoyenneté et Immigration Canada continuera de chercher, en coopération avec la CISR, des alternatives au transport des détenus comme par exemple le recours aux vidéoconférences.

Recommandation n° 13

Citoyenneté et Immigration Canada devrait rejeter les propositions contenues dans « Au-delà des chiffres » visant l'établissement d'un statut provisoire et la détention obligatoire à la perte de ce statut.

Réponse

Le gouvernement examine ces propositions dans le contexte de la révision actuelle de la législation.

Le gouvernement est sensible aux préoccupations soulevées par le Comité permanent à l'égard des propositions contenues dans le rapport « Au-delà des chiffres » concernant le statut provisoire et la détention obligatoire en cas de perte de ce statut. Il se préoccupe de l'aspect légal, des coûts et de l'efficacité du système proposé. Le gouvernement approuve le but principal de ces propositions, qui est d'encourager les intéressés à respecter volontairement les règles et de permettre l'application de critères plus objectifs et transparents en matière de détention.

Recommandation n° 14

La fonction de révision des cas de détention doit continuer d'être exécutée par des personnes n'appartenant pas à Citoyenneté et Immigration Canada.

Réponse

Le gouvernement examine cette question dans le cadre de la révision de la législation.

Le gouvernement reconnaît qu'il est préférable que la révision des motifs de détention continue d'être effectuée par des personnes ne relevant pas de Citoyenneté et Immigration Canada. Les révisions des motifs de détention sont actuellement effectuées par des arbitres qui sont des employés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, laquelle est un organisme indépendant de CIC. Le rapport « Au-delà des chiffres » recommande que les arbitres chargés de la révision des motifs de la détention soient remplacés par des employés de CIC, mais il n'a pas été démontré qu'un tel changement s'impose.

Recommandation n° 15

En matière de renvoi et de gestion de cas, Citoyenneté et Immigration devrait accorder la priorité à l'élaboration d'outils informatiques modernes, qui soient capables de soutenir sa fonction d'exécution.

Réponse

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration est en train d'élaborer un système de gestion nationale des cas (GNC) qui constituera une base de données intégrée pour l'ensemble de CIC.

Le système GNC améliorera l'opportunité et la qualité des données permettant le suivi des cas de personnes détenues tout au long du processus de renvoi. Le système GNC utilisera un ensemble de codes de suivi uniformes au niveau national, ce qui permettra de suivre le dossier des clients de la même manière dans tout le pays. À partir de la base de données du système GNC, des informations de gestion pourront être fournies en temps voulu afin de permettre d'identifier les problèmes concernant les renvois.

La mise en oeuvre du système GNC se fera par étapes, à partir de 1999. On prévoit qu'au cours des 5 prochaines années, le système GNC sera élargi afin d'incorporer les fonctions du système actuel, le Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL).

Recommandation n° 16

Le gouvernement devrait faire davantage pression sur les pays qui se montrent réticents à reprendre leurs ressortissants, en établissant des liens entre leur coopération à cet égard et certaines mesures comme la délivrance des visas, les programmes pour les travailleurs et l'aide extérieure.

Réponse

Le gouvernement reconnaît qu'il est nécessaire de faire pression sur ces pays, et il continue à examiner les secteurs où des liens pourraient être établis. Les programmes visant les travailleurs sont notamment un domaine qui est actuellement à l'étude.

La question d'établir un lien entre les programmes relevant de la politique extérieure et la coopération en matière d'immigration est complexe. Il y a une foule de questions liées aux relations bilatérales et multilatérales à prendre en considération si le Canada envisage d'utiliser sa politique extérieure comme moyen de pression pour inciter les pays à collaborer dans les cas de renvoi. On ne peut envisager de relier l'aide extérieure à la coopération en matière de renvoi, tant que tous les autres moyens d'ordre diplomatique n'ont pas été épuisés.

Le gouvernement reconnaît qu'il est essentiel d'adopter une approche coordonnée, entre tous les ministères, en particulier Citoyenneté et Immigration Canada et au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) pour résoudre les difficultés à renvoyer du Canada les ressortissants de certains pays étrangers. La question des renvois est prioritaire pour CIC, et de son côté le MAECI accorde déjà la priorité aux mesures visant à encourager les gouvernements étrangers à accepter le retour de leurs ressortissants. Les représentants diplomatiques canadiens dans les missions à l'étranger aideront énergiquement CIC à obtenir la coopération des gouvernements étrangers pour qu'ils acceptent le retour de leurs ressortissants faisant l'objet d'une mesure de renvoi du Canada.

Recommandation n° 17

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration devrait déposer chaque année un rapport au Parlement dans lequel seraient cités les pays qui se refusent à coopérer dans les cas de renvoi du Canada de leurs ressortissants, avec dans chaque cas le nombre de personnes en cause.

Réponse

Le gouvernement reconnaît les avantages possibles d'une telle approche, mais il croit que ces avantages seraient dépassés par les inconvénients, si cette approche était adoptée dès maintenant.

La question des renvois n'est qu'un élément dans l'ensemble des relations bilatérales du Canada avec divers pays. Les observations défavorables que pourrait susciter le fait de nommer certains pays en critiquant leur manque de coopération en matière de renvoi pourraient nuire considérablement à d'autres secteurs des relations bilatérales avec ces pays, sans que l'on ne récolte pour autant les avantages attendus en ce qui concerne les renvois.

Le gouvernement préfère pour l'instant poursuivre la consultation et le dialogue constructif, tout en continuant à envisager d'établir des liens avec certains secteurs de la politique étrangère, comme il est indiqué dans la réponse à la Recommandation 16.

Recommandation n° 18

Étant donné que l'interception à l'étranger des personnes non admissibles constitue le moyen le plus efficace de réduire les coûteuses et longues procédures de renvoi, Citoyenneté et Immigration Canada devrait consacrer les ressources supplémentaires qui lui sont dévolues à l'élargissement de ces programmes d'interception à l'étranger.

Réponse

Le gouvernement est d'accord avec la recommandation du Comité permanent, et il entreprendra un examen des ressources utilisées actuellement pour les activités d'interception à l'étranger. Citoyenneté et Immigration Canada cherchera à renforcer son programme d'interception en collaboration avec ses partenaires au Canada. CIC envisage également d'autres moyens d'accroître les activités d'interception à l'étranger en établissant des partenariats avec d'autres pays qui se heurtent au même problème d'immigration clandestine.

Recommandation n° 19

Le gouvernement canadien devrait inciter d'autres pays à considérer le fait d'organiser, ou de conspirer en vue d'organiser, l'entrée illégale de personnes dans un autre pays comme une infraction criminelle.

Réponse

Le gouvernement appuie cette recommandation, et il travaille activement à cette question dans le cadre de différentes tribunes internationales et régionales, par exemple le G-8 et la Commission des Nations-Unies sur la prévention du crime et la justice.

Des progrès ont été accomplis à cet égard lors du dernier sommet du G-8 tenu à Birmingham. Les chefs de gouvernement et les chefs d'État se sont engagés à élaborer une stratégie globale multidisciplinaire, comprenant

des principes et un plan d'action en vue d'une coopération future entre les pays du G-8 et d'autres pays (notamment les pays d'origine, de transit et de destination des migrants), afin d'aborder les problèmes causés par la migration illégale. En outre, la position soutenue par le Canada devant la Commission des Nations-Unies sur la prévention du crime et la justice pénale a été confirmée par un accord en vue de négocier une convention sur le crime organisé transnational, incluant des protocoles sur le trafic des migrants.

Recommandation n° 20

Le gouvernement canadien devrait travailler en collaboration avec d'autres pays qui font aussi face aux conséquences de l'immigration illégale afin d'exercer des pressions internationales sur les principaux pays d'où proviennent les immigrants illégaux.

Réponse

Le gouvernement est d'accord avec cette recommandation. Il a déjà engagé un dialogue sur la question de l'immigration illégale avec les pays sources, dans le cadre de différentes tribunes internationales et régionales, telles que le G-8 et le groupe de consultation intergouvernementale à Genève.

Le Canada et les autres pays concernés réalisent que l'immigration illégale est un problème qui ne peut être résolu que par la coopération avec les pays sources. Le Canada croit que la future convention des Nations-Unies sur le crime organisé, d'une vaste portée et comportant des protocoles sur le trafic des immigrants et le trafic des femmes et des enfants, constitue un instrument important qui permettra d'atteindre cet objectif. De plus, comme l'indique la réponse à la Recommandation 19, les chefs de gouvernement et les chefs d'États se sont engagés, lors de la dernière réunion au sommet du G-8 tenue à Birmingham, à élaborer une stratégie globale multidisciplinaire comportant des principes et un plan d'action en vue d'une coopération future entre les pays du G-8 et avec les autres pays, afin de tenter de résoudre le problème de l'immigration illégale.

Recommandation n° 21

Le gouvernement devrait effectuer un transfert de compétence et confier à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié la tâche de procéder à l'évaluation des risques.

Réponse

Le gouvernement est en train d'examiner la question de la compétence en matière de protection au Canada des personnes ayant besoin de protection, dans le cadre de son analyse visant une refonte éventuelle du cadre législatif à cet égard.

Recommandation n° 22

Citoyenneté et Immigration Canada devrait répondre rapidement aux critiques du vérificateur général concernant le processus d'évaluation des considérations humanitaires.

Réponse

Le gouvernement est d'accord avec cette recommandation.

De nouvelles lignes directrices générales, sous la forme d'un nouveau chapitre du Guide de l'immigration, sont presque prêtes; elles font suite aux observations du vérificateur général concernant le manque de rigueur du contrôle des décisions, de la collecte de statistiques et de la formation en ce qui concerne le processus d'évaluation des considérations humanitaires. Les lignes directrices ont été examinées par des organisations concernées, notamment l'Association du Barreau canadien et le Conseil canadien pour les réfugiés. Un vaste projet pilote de formation à l'intention des moniteurs régionaux a eu lieu en janvier de cette année.

Bien que les demandes de révision en fonction de considérations humanitaires sont examinées cas par cas, les nouvelles lignes directrices apportent des clarifications sous forme de descriptions générales des scénarios les plus courants. Elle contiennent également des codes d'identification des cas, qui faciliteront les contrôles et l'évaluation des informations statistiques. Des contrôles seront effectués au hasard pour évaluer la qualité des décisions, et on établira des mécanismes de rétroaction à l'intention des décideurs.

À moins de circonstances imprévues, l'élaboration des nouvelles directives, les cours de formation et la mise en place des systèmes du suivi devraient être terminés pour le printemps de 1999. Nous croyons que ces mesures permettront de régler de façon efficace les problèmes soulevés par le vérificateur général.

Par ailleurs, le gouvernement examine actuellement les articles de la *Loi sur l'immigration* prévoyant des pouvoirs discrétionnaires, dans le cadre de la vaste révision de la législation qui est présentement envisagée.

Recommandation n° 23

Citoyenneté et Immigration Canada devrait envisager la possibilité de regrouper les examens des motifs humanitaires avec les examens des risques, et de confier le tout à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Réponse

Tel que mentionné dans la réponse à la Recommandation 21, le gouvernement est en train d'examiner la question de la compétence en matière de protection au Canada. Cet examen porte également sur l'examen des considérations humanitaires (CH) fondées sur des questions de risque ou de protection.

Recommandation n° 24

Des normes de rendement devraient être établies en ce qui concerne la réponse aux demandes d'établissement pour motifs humanitaires. Le délai maximal devrait être de 90 jours, tandis que les cas urgents devraient normalement être traités plus vite.

Réponse

Le gouvernement est d'accord pour qu'un délai de traitement inférieur à 90 jours soit la norme, mais demande qu'il soit possible de dépasser ce délai dans certains cas.

Le Centre de traitement des demandes de Vegreville (CTD) a été créé pour accélérer le traitement de tous les cas ordinaires. Le CTD approuve les demandes ordinaires et, lorsque le dossier est incomplet, le retourne au requérant. Depuis juillet 1995, le requérant reçoit une réponse dans un délai de 90 jours à compter de la date d'envoi de la demande. Au mois de juin 1998, le délai de réponse était de six à huit semaines après la réception de la demande. Des plans d'urgence sont prévus pour éviter que le délai de réponse du CTD dépasse 90 jours.

Les systèmes d'information de gestion actuels ne font pas la distinction entre les demandes de résidence présentées au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire et celles qui sont présentées pour d'autres raisons. En 1997, environ 72 % de toutes les demandes ont été réglées par le CTD. Les autres, soit 28 %, ont été déférées à des centres locaux parce qu'il s'agissait de cas urgents, complexes ou difficiles, qu'il fallait une entrevue avec le requérant ou que la décision serait probablement négative. Bon nombre de ces cas urgents et difficiles sont repérés rapidement dès réception de la demande au CTD et renvoyés directement par messager au centre local d'Immigration Canada, sans autres interventions du CTD. Les demandes de requérants faisant l'objet d'une mesure de renvoi sont toutes renvoyées à un CIC local, que le renvoi soit imminent ou non.

Les bureaux locaux sont organisés pour traiter en priorité les cas urgents, et plusieurs rendent une décision dans les 90 jours suivant la réception de la demande. Il arrive que le délai de réponse dépasse 90 jours, pour diverses raisons, comme par exemple la difficulté de joindre le requérant pour le convoquer à une entrevue, l'obligation pour le requérant de se procurer des documents supplémentaires, la vérification des faits par le Ministère ou l'obligation de prévoir une entrevue à la demande d'un avocat. CIC continuera de surveiller de près le respect des délais de traitement.

Recommandation n° 25

Les critères des considérations humanitaires devraient être élargis de manière à accorder davantage d'attention aux intérêts des enfants.

Réponse

Comme mentionné dans la réponse à la recommandation 22, de nouvelles lignes directrices rédigées sous la forme d'un nouveau chapitre du Guide

de l'immigration sont presque prêtes. Dans ce chapitre, une section portera spécifiquement sur la séparation entre parents et enfants et mentionnera l'importance à accorder à l'intérêt supérieur de l'enfant. Il s'agira d'une amélioration nette par rapport aux anciennes directives qui ne faisaient aucune référence à l'intérêt de l'enfant. Tout en respectant la liberté de décision de l'agent, cela permettra d'arriver à des décisions plus uniformes dans ce domaine.

Recommandation n° 26

Citoyenneté et Immigration Canada devrait envisager sérieusement d'inclure dans la modification de la *Loi sur l'immigration* des dispositions législatives pour protéger contre l'expulsion les résidents permanents qui sont au Canada depuis longtemps, particulièrement s'ils sont arrivés en tant qu'enfants.

Réponse

Le gouvernement convient d'examiner sérieusement cette recommandation et les conséquences de sa mise en oeuvre dans le cadre de la révision de la législation, compte tenu du problème humanitaire que pose le renvoi de résidents permanents de longue date et de la complexité des questions que soulève la recommandation du Comité d'accorder l'immunité ou de soustraire à l'application des dispositions législatives sur le renvoi une catégorie de personnes qui n'ont pas le statut de citoyen.

En vertu de la loi actuelle, seuls les citoyens canadiens et les Indiens inscrits aux termes de la *Loi sur les Indiens* ont le droit absolu d'entrer et de demeurer au Canada. Tous les autres, y compris les résidents permanents, n'ont qu'un droit restreint et peuvent être renvoyés du Canada suite à l'application des dispositions de la *Loi sur l'immigration*.

Le gouvernement reconnaît que le renvoi de résidents permanents de longue date, spécialement ceux qui vivent au Canada depuis leur enfance, est un sujet délicat qui exige un équilibre entre les questions d'ordre humanitaire et les questions touchant la sécurité des Canadiens.

Recommandation n° 27

Citoyenneté et Immigration Canada devrait consulter des organisations non gouvernementales compétentes au sujet du bien-fondé des critères qu'applique le Comité consultatif sur la situation dans les pays de renvoi.

Réponse

Le gouvernement accueille favorablement les observations des organisations non gouvernementales compétentes sur la pertinence des critères qu'utilise actuellement le Comité consultatif sur la situation dans les pays de renvoi pour déterminer s'il faudrait recommander au ministre une suspension temporaire des renvois sous prétexte que la situation dans un pays met en danger la population générale.

Recommandation n° 28

Quand un organisme international chargé de mettre en application un traité touchant les droits de la personne demande officiellement au Canada de ne pas mettre à exécution une ordonnance d'expulsion, Citoyenneté et Immigration Canada devrait étudier la demande attentivement. Dans ces cas-là, le recours à la déportation ne devrait avoir lieu que pour les motifs les plus graves.

Réponse

Le gouvernement reconnaît qu'une telle précaution est nécessaire. Le Canada reconnaît la compétence de trois organismes de surveillance, créés aux termes d'instruments internationaux, pour entendre des plaintes présentées par des individus contre le Canada. Il s'agit des organismes suivants :

- le Comité des droits de l'homme (*Pacte international relatif aux droits civils et politiques* - ONU)
- le Comité sur la torture (*Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* - ONU)
- la Commission interaméricaine des droits de l'homme (*Déclaration am américaine des droi des droits et des devoirs de l'homme* - OEA).

Citoyenneté et Immigration Canada agit avec la plus grande prudence pour expulser une personne lorsqu'il a reçu une demande officielle d'un organisme international de ne pas l'expulser.

Recommandation n° 29

Quand Citoyenneté et Immigration Canada rédige de nouvelles dispositions législatives en matière d'immigration, il devrait dans la mesure du possible les rendre conformes au droit international en matière de droits de la personne, particulièrement la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant que le Canada a signée en 1991.

Réponse

Avant que le Canada ratifie un traité international, les fonctionnaires des paliers de gouvernement concernés procèdent à un examen approfondi des lois fédérales et provinciales afin de vérifier qu'elles sont conformes au traité international. Si elles ne le sont pas, le Canada peut soit modifier ses lois en conséquence, soit faire état de réserves sur le traité lui-même. Il convient de noter que la modification des lois internes n'est pas la seule façon dont le Canada s'acquitte de ses obligations en vertu de traités internationaux. Dans plusieurs cas, lorsqu'il y a incompatibilité, le Canada adopte ou modifie des politiques, des programmes et des procédures pour

se conformer à ses obligations. Cette façon de nous conformer à nos obligations est acceptée par les organismes de contrôle internationaux.

Toute incompatibilité relevée dans la *Loi sur l'immigration* actuelle sera traitée dans le cadre de la révision de la législation.

Recommandation n° 30

Citoyenneté et Immigration Canada devrait revoir les articles de la loi applicables au transport maritime en vue d'élaborer des règles qui sont claires et justes envers l'industrie et qui favorisent l'exécution efficace de la *Loi sur l'immigration.*

Réponse

Le gouvernement convient de revoir les articles de la *Loi sur l'immigration* qui s'appliquent au transport maritime, après avoir consulté la Fédération maritime du Canada ainsi que d'autres intervenants concernés.

Recommandation n° 31

Citoyenneté et Immigration Canada devrait élaborer un code d'éthique ou de conduite visant tout particulièrement la fonction d'exécution, pouvant faire partie du Code de conduite général ou constituer un document distinct.

Réponse

Le gouvernement examinera s'il est nécessaire d'ajouter au Code de conduite actuel de CIC des dispositions supplémentaires visant particulièrement les agents d'exécution.

Il reconnaît que tous les employés, et plus particulièrement ceux qui sont chargés de l'exécution de la loi, doivent recevoir des lignes directrices adéquates en matière de conduite. Le Code de conduite de Citoyenneté et Immigration Canada, adopté en septembre 1997, s'applique à tous les employés, y compris à ceux qui sont chargés de l'exécution de la loi.

Le Code de conduite comprend déjà des directives spéciales pour les employés chargés de la fonction exécution. CIC reconnaît qu'un code de conduite doit être périodiquement mis à jour pour tenir compte des changements survenus sur les lieux de travail et déterminera s'il est nécessaire de fournir des directives supplémentaires à son personnel.

CIC a fait beaucoup dans le domaine des valeurs et de l'éthique pour le personnel chargé de l'exécution de la *Loi sur l'immigration*. Le travail fait dans ce domaine peut servir à déterminer quelles questions propres à l'exécution de la loi doivent être incluses dans le Code de conduite, en plus de celles qui touchent le Ministère dans son ensemble. CIC compte aussi créer à l'interne un poste de protecteur pour le personnel du Ministère. Les employés pourraient consulter ce protecteur sur des

questions d'éthique.

Recommandation n° 32

Citoyenneté et Immigration Canada devrait créer un organisme de surveillance clairement chargé de traiter les plaintes concernant le système d'exécution. Cet organisme accueillerait les plaintes au sujet du traitement subi ou de la violation du code de conduite qui n'ont pas été résolues après être passées par toutes les filières internes appropriées.

Réponse

Le gouvernement étudie diverses options afin de garantir que CIC a les mécanismes qui conviennent pour régler les plaintes qui n'ont pas été résolues. La création d'un organisme de surveillance indépendant fera partie des options étudiées.

La fonction exécution de la loi couvre une grande variété d'activités qui sont parfois sujet à controverse. Les plaintes du public peuvent se rapporter à diverses questions, comme les orientations du Ministère, des décisions particulières, la qualité du service ou le comportement d'employés. Le gouvernement reconnaît que le mécanisme de règlement des plaintes doit non seulement être juste, mais doit également être perçu comme juste, tant au sein du gouvernement que dans le public.

Le gouvernement prend au sérieux toute accusation d'inconduite. Les personnes qui estiment avoir été traitées injustement par un agent d'immigration ont le droit de présenter une plainte et de recevoir une réponse. Les agents et les clients sont en droit de s'attendre à ce que leurs plaintes soient examinées équitablement par une partie impartiale. CIC a créé un service chargé de faire enquête sur les plaintes. Ce service fait partie de la Direction générale des ressources humaines, à l'administration centrale.

PIÈCE JOINTE A

Le 1 juin 1998

Monsieur Stan Dromisky, député
Président
Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration
Chambre des communes
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Cher collègue:

Je désire faire parvenir au Comité permanent les lignes directrices révisées ci-jointes, que Citoyenneté et Immigration Canada a développées il y a déjà quelque temps. Ces lignes directrices seront bientôt distribuées aux agents pour les aider à appliquer les dispositions législatives en ce qui

concerne la détention. Je comprends que des responsables de l'immigration ont eu l'occasion de comparaître à plusieurs reprises devant le Comité pour discuter des dispositions actuelles afin de vous permettre de donner votre avis sur les propositions du groupe consultatif.

J'attends avec impatience les résultats de la révision, par le Comité, de la recommandation 155 du Groupe consultatif sur la révision de la législation sur la détention et le renvoi.

Toute suggestion ou commentaire du Comité qui puisse m'aider à déterminer l'orientation future de la politique du programme d'immigration du Canada serait grandement appréciée.

Veuillez agréer, cher collègue, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Lucienne Robillard

POLITIQUE DE DÉTENTION DE CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION

Aperçu

Les événements des dernières années ont rendu nécessaire la mise à jour de la politique de détention du Ministère afin de mieux tenir compte des réalités dans ce domaine ainsi que de la jurisprudence récente. Les présentes lignes directrices ont donc été élaborées en collaboration avec les régions et les agents de CIC sur le terrain afin d'appuyer un processus cohérent de prise de décision.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent d'immigration est appelé à faire preuve de jugement pour décider s'il y a lieu ou non de détenir une personne. Pour prendre cette décision, il doit prendre en considération de nombreuses questions de droit et de fait complexes ainsi que la jurisprudence applicable. Le Ministère reconnaît que le fait de priver une personne de sa liberté est une décision délicate qui doit toujours être bien réfléchie. Parallèlement, le pouvoir de détenir constitue un élément essentiel de la stratégie globale d'application de la *Loi sur l'immigration* au Canada.

Cette Note de service sur les opérations (NSO) contient des lignes directrices plus complètes pour faciliter la prise de décision de l'agent relativement à la détention d'une personne en vertu de la *Loi sur l'immigration*. Ces lignes directrices portent principalement sur la décision de détenir ou non une personne lorsque l'agent croit qu'il existe des motifs pour la détenir, et elles devraient être lues en tenant compte des instructions aux EC-1, EC-2, EC-3 et EC-8 du Guide de l'immigration. Veuillez noter que les lignes directrices contenues dans cette NSO entrent en vigueur immédiatement et remplacent toutes les lignes directrices précédentes à ce sujet.

Politique

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration considère que l'agent doit d'abord envisager tous les moyens de faciliter l'administration systématique et prudente de la *Loi sur l'immigration* avant d'ordonner la détention d'une personne. Pour la bonne mise en application de cette politique, il faut que les agents continuent à faire preuve de bon jugement et utilisent des méthodes raisonnables de gestion du risque pour l'arrestation et la détention d'individus en vertu de la *Loi sur l'immigration*.

Les principes exposés dans la présente NSO s'appliquent tout autant aux cas aux points d'entrée, qu'aux arrestations, aux révisions des motifs de la détention par des AP ainsi qu'aux représentants du Ministre lors des audiences de révision des motifs de la détention de la Section d'arbitrage de la CISR.

Pouvoir de détenir une personne

La *Loi sur l'immigration* [note 1] donne à l'agent la **possibilité** de détenir une personne pour deux raisons :

- lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne constitue une *menace* pour la sécurité publique;
- lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que cette personne *ne comparaîtra pas pas* à l'interrogatoire ou à l'enquête *ou n'obtempérera pas pas* à la mesure de renvoi ou à la décision de l'AP/EP.

Motifs raisonnables s'entend d'un ensemble de faits ou de circonstances qui pourraient amener une personne ordinairement raisonnable et prudente à conclure qu'un individu constitue une menace pour la sécurité publique (présentement) et (ou) qu'il ne comparaîtra vraisemblablement pas à l'interrogatoire ou à l'enquête, ou n'obtempérera pas à la mesure de renvoi ou à la décision de l'AP/EP (dans le futur).

Généralités

Lorsqu'il existe effectivement des motifs de détenir une personne, la décision de la détenir est discrétionnaire. Il faut détenir une personne pour faciliter la prise d'une mesure en vertu de la *Loi sur l'immigration*. En d'autres mots, si une personne doit être détenue, l'agent doit veiller à ce qu'il existe une possibilité raisonnable que l'Immigration prenne des mesures (interrogatoire, enquête, décision de l'AP/EP ou renvoi) au sujet de cette personne dans un proche avenir.

Pour que la détention soit une activité efficace, il est préférable, dans la plupart des cas, de détenir une personne qui pourra vraisemblablement être expulsée rapidement. Lorsqu'entre autres motifs de détention il y a

lieu de croire que la personne constitue **une menace pour la sécurité publique**, l'importance du principe ci-dessus diminue d'autant que l'on juge **importante la menace** que la personne constitue. Par conséquent, lorsque, pour détenir une personne, l'agent est d'avis qu'elle constitue une **grave menace à la sécurité publique**, il doit la détenir sans tenir compte du fait qu'il existe une possibilité raisonnable que l'Immigration prenne bientôt des mesures dans son cas (en vue d'une audition ou d'un renvoi). Une personne pour laquelle un avis de danger a été demandé ou émis aux termes de l'alinéa 70(5), 70(6), 46.01(1)(e) ou 53(1) de la *Loi* devrait normalement être détenue, et son cas devrait ensuite être revu par un agent principal (AP), un examinateur principal (EP) ou un arbitre.

Une personne qui, de l'avis de l'agent, ne constitue pas une menace à la sécurité publique n'est normalement pas détenue, surtout dans le cas d'une personne dont la mobilité est réduite (personnes âgées, mineurs, familles, femmes enceintes, personnes en mauvaise santé, etc.) **à moins** qu'il y ait manifestement lieu de croire que cette personne ne comparaîtra pas.

Une personne qui doit être entendue par la SSR n'est normalement pas détenue à moins qu'il y ait lieu de croire que cette personne constitue une menace grave pour la sécurité publique ou qu'elle refuse de collaborer pour établir son identité et que l'agent estime qu'elle ne se présentera probablement pas à l'interrogatoire ou à l'enquête, ou n'obtempérera pas à la décision de l'AP/EP ou au renvoi.

Lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne constitue une *menace pour la sécurité*

Pour pouvoir plus facilement déterminer si une personne constitue une menace pour la sécurité publique, l'agent doit examiner soigneusement les facteurs indiqués au 12.1 de l'EC-1, au 6.15 de l'EC-2 et à l'appendice D des Modalités d'exécution du C-44. En résumé, cette détermination se fonde sur un certain nombre de facteurs dont le comportement violent, des condamnations au criminel et les conséquences possibles pour le public d'une mise en liberté de la personne.

L'agent ne doit pas oublier que l'existance d'un casier judiciaire ne veut pas nécessairement dire que la personne constitue une menace pour la sécurité publique. Il faut bien examiner certains facteurs connexes comme la nature et les circonstances de l'infraction, la peine infligée, la récidive, et toute autre circonstance spéciale. Par exemple, une personne reconnue coupable d'une infraction il y a bien longtemps, pour laquelle la peine ou l'amende minimale avait été infligée, et qui n'a pas récidivé depuis, pourrait ne pas être une menace pour la sécurité publique. Il est donc important d'évaluer soigneusement les circonstances de chaque cas quand on décide de détenir ou non. Par ailleurs, on peut avoir des motifs raisonnables de croire qu'une personne n'ayant aucun antécédent criminel constitue une menace pour la sécurité publique.

En règle générale, s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne constitue une menace pour la sécurité publique et qu'elle a déjà commis des infractions liées à des actes de violence, à l'utilisation d'armes, à des agressions sexuelles, ou si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle cause la mort ou des blessures physiques ou psychologiques graves, alors la personne serait normalement détenue, même dans le cas

ou l'on ne peut déterminer la durée de la détention. Dans d'autres cas où il y a des motifs raisonnables de croire que la personne constitue une menace pour la sécurité publique, l'agent doit évaluer avec soin s'il existe des solutions de rechange possibles, efficaces et appropriées compte tenu de la possibilité de régler le cas dans un délai raisonnable.

La personne visée par un avis aux fins du paragraphe 70(5), 70(6), 46.01 (1)(e) ou 53(1) de la *Loi* devrait normalement être détenue. Si l'agent ne croit pas qu'une telle personne considérée comme un danger pour le public aux fins de ces dispositions constitue effectivement un tel danger, il doit examiner les renseignements ayant conduit à la décision de la considérer comme un danger pour le public avant de décider de la détenir ou non. En outre, l'agent doit consigner les raisons pour lesquelles il considère qu'une telle personne ne constitue pas un danger pour le public ou pour lesquelles il la remet en liberté.

Personne incarcérée

Dans les cas d'une personne qui purge une peine d'emprisonnement et qui fait l'objet d'un mandat d'arrestation aux termes du paragraphe 103(1) de la *Loi* ou est visée par une mesure de renvoi aux termes du paragraphe 103 (3) de la *Loi*, il faut normalement signifier à l'établissement d'incarcération l'ordre prévu à l'article 105. En priorité, il faut veiller au règlement rapide de tous ces **cas avant que la peine soit entièrement purgée** de manière à limiter la durée de la détention après.

Après avoir purgé sa peine, la personne concernée est confiée à la garde d'un agent d'immigration, et les motifs de la détention sont examinés par un AP/EP.

Encore une fois, une personne peut être détenue en vertu de la *Loi sur l'immigration* uniquement pour que puissent être prises certaines mesures aux termes de la *Loi sur l'immigration*. L'Immigration ne peut détenir une personne pour la punir : cela est la responsabilité des tribunaux.

Limitation d'une durée prolongée de la détention sur le plan légal

La Cour fédérale a jugé (p. ex. dans l'affaire SAHIN) [note 2] qu'une personne ne pouvait être détenue indéfiniment en vertu de la *Loi sur l'immigration*. Il faut que le processus comporte une issue prochaine. Dans ce cas, l'arbitre avait jugé qu'il fallait détenir l'intéressé parce qu'il n'obtempérerait pas à la mesure de renvoi si on lui demandait de se présenter. La décision de la Cour en l'espèce établissait quatre critères au sujet de la détention. Premièrement, il est plus facile de justifier une longue période de détention dans le cas d'une personne que l'on croit constituer une menace pour la sécurité publique. Deuxièmement, si l'on ne peut déterminer la durée de la détention, il faut alors envisager la mise en liberté. Troisièmement, il faut déterminer qui est responsable des délais: tout délai inexpliqué ou manque de diligence inexpliqué devrait jouer contre la partie qui en est responsable. Quatrièmement, l'existence, l'efficacité et l'à-propos de solutions de rechange à la détention, telles que la mise en liberté sans condition, le cautionnement, l'obligation de se présenter régulièrement, etc. doivent être envisagés.

Cependant, la Cour fédérale a aussi jugé (p. ex. dans KIDANE) [note 3] que lorsqu'un arbitre reconnaissait qu'une personne constituait une menace pour la sécurité publique et que cette personne refusait de collaborer pour accélérer son renvoi, la détention prolongée pouvait être plus facilement justifiée. Dans l'affaire Kidane, l'intéressé avait fait valoir qu'une détention prolongée violait ses droits prévus dans la Charte. L'arbitre avait jugé que l'intéressé constituait une menace pour la sécurité publique, que l'intéressé était en grande partie responsable des délais de procédures qui s'étaient traduits par une prolongation de sa détention et qu'en dernier lieu il n'y avait pas véritablement de solutions de rechange à la détention. Dans ce cas, la Cour a estimé que l'arbitre avait correctement appliqué les quatre critères donnés dans Sahin et que la détention prolongée de l'intéressé ne violait pas ses droits prévus dans la Charte. Par conséquent, même si la durée de la détention ne pouvait être confirmée dans ce cas, la Cour a donné raison à l'arbitre de prolonger la détention de l'intéressé.

Utilisation du pouvoir de détenir une personne

On ne peut pas recourir à la détention pour des raisons de commodité administrative, p. ex., parce que l'on ne trouve pas d'interprète ou parce que l'on approche de la fin d'un quart de travail. Il ne faut pas non plus détenir une personne pour la punir ou pour se décharger d'une tâche d'interrogatoire (qui devient alors la responsabilité d'autres agents). De même, au point d'entrée, il ne faut pas détenir une personne parce que l'on croit qu'elle pourrait retirer par la suite sa demande d'admission au Canada. L'agent d'immigration n'a pas le pouvoir de détenir une personne après qu'il l'a autorisée à retirer sa demande d'admission.

Cependant, il y a parfois lieu de détenir une personne qui, non muni des documents voulus ou sans document, arrive à la fin d'un quart lorsqu'il n'y a plus de services d'accueil ou qu'il n'y a pas d'interprète pour l'interrogatoire et que l'agent n'est pas convaincu que la personne en cause se présentera par la suite.

Détenir ou mettre en liberté?

Il incombe à l'agent procédant à l'arrestation ou à l'agent qui détient une personne d'envisager toutes les solutions de rechange raisonnables avant d'ordonner sa détention. L'agent doit avant tout tenir compte de la sécurité publique et de la possibilité de laisser entrer au Canada des criminels. Il importe en outre que l'agent procédant à l'arrestation ou à la détention consigne **toujours** de façon très précise les motifs justifiant la détention et fasse des recommandations au sujet de la détention ou de la mise en liberté au moment où les motifs de détention seront ultérieurement revus.

Tous les cas de détention sont examinés par un AP/EP dans les 48 heures suivant l'arrestation ou la détention pour déterminer s'il y a lieu de prolonger la détention, et, si ce n'est pas le cas, pour la remettre en liberté aux conditions jugées appropriées. Le paragraphe 12.1 du EC-1 du Guide de l'immigration donne un aperçu des facteurs qui doivent être pris en considération.

L'AP/EP a beaucoup de latitude pour imposer des conditions à la mise en

liberté d'une personne détenue. En fait, la Loi précise que l'AP/EP peut imposer les conditions qu'il juge appropriées dans les circonstances, notamment un cautionnement ou une garantie de bonne exécution. Il faut au moins imposer comme conditions l'obligation de signaler tout changement d'adresse au CIC au moins 48 heures avant un déménagement et celle de collaborer pour obtenir les documents de voyage nécessaire au renvoi de la personne. L'agent qui représente le Ministre à une audience de révision des motifs de la détention doit chercher à faire imposer ces conditions minimales chaque fois que l'arbitre envisage la mise en liberté.

L'AP/EP qui examine le cas doit être convaincu, compte tenu de tous les renseignements disponibles, que les faits justifient la détention. Il doit en outre indiquer de façon détaillée au dossier les raisons pour lesquelles il a décidé de détenir une personne ou de la mettre en liberté. L'agent devrait normalement partir du principe que le simple fait pour une personne d'avoir été arrêtée ou détenue en vertu de la *Loi sur l'immigration* ne peut justifier en soi une prolongation de la détention. Dans de nombreux cas, il est tout à fait approprié de mettre une personne en liberté contre une garantie ou sous certaines conditions. Après une arrestation, il arrive souvent que la situation change, par exemple que se présente un garant acceptable, ce qui permet la mise en liberté. Lorsqu'il évalue un cas, l'agent doit par ailleurs tenir compte du fait qu'une personne est moins susceptible de se présenter si son renvoi est imminent. Plus la possibilité de renvoi est lointaine, plus il y a de chances que le client respecte les conditions imposées.

Mineurs

Il faut faire preuve de discernement lorsque l'on applique les dispositions légales sur la détention dans le cas d'un enfant mineur non accompagné. Naturellement, il faut faire tout en son possible pour éviter d'avoir à détenir un mineur. Avant d'ordonner la détention d'un mineur, il faut se demander s'il peut subvenir à ses besoins ou si quelqu'un s'occupera de lui. L'agent devrait communiquer avec l'organisation d'aide à l'enfance locale ou les services sociaux pour déterminer s'ils peuvent prendre l'enfant en charge, si nécessaire, jusqu'à la fin des procédures de l'Immigration.

Pour une personne de moins de 18 ans, surtout si elle n'est pas accompagnée, la décision de la détenir ou de la mettre en liberté doit être inspirée par l'article 3 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* qui prévoit qu'une autorité administrative qui prend une mesure visant un enfant doit tenir compte de l'intérêt de l'enfant. Plusieurs facteurs peuvent influer sur l'intérêt de l'enfant. Il faut par ailleurs se rappeler que la protection de l'enfant ne constitue pas un motif prévu à l'article 103 de la *Loi* pour détenir un enfant.

Il faut détenir un mineur uniquement en dernier recours, mais il ne faut pas pour autant exclure les cas, par exemple, où un mineur ayant déjà été condamné pour des crimes à caractère violent constitue une menace pour la sécurité publique. Cependant, dans un tel cas extrême, il faut veiller à ce que le mineur soit isolé du reste des détenus.

Solutions de rechange à la détention

Il existe de nombreuses solutions de rechange à la détention que doit envisager l'agent d'immigration/agent examinateur ou l'AP/EP :

1. **Cautionnement en espèces** -- Le cautionnement en espèces, selon les montants prévus au EC-8, doit toujours être considéré comme la principale solution de rechange à la détention. Le montant doit être fixé en fonction des circonstances de manière à ce qu'il n'y ait pas lieu de craindre qu'un client ne respecte pas les conditions imposées. [Tous les bureaux peuvent accepter les dépôts par carte de débit au lieu d'un montant en espèces.]

2. **Garantie de bonne exécution** -- Il s'agit d'une promesse de verser un montant d'argent précisé si les conditions imposées ne sont pas respectées. Cette garantie ne doit être envisagée que si la personne ne peut verser un cautionnement en espèces. Lorsqu'un cautionnement en espèces ne peut être versé, mais que l'agent veut une garantie qui soit plus efficace que l'imposition de simples conditions, il peut exiger une garantie de bonne exécution de la part d'un résident canadien. Il faut évaluer soigneusement la situation du garant qui promet le paiement, soit ses comptes bancaires et ses autres avoirs, pour déterminer s'il sera en mesure de payer si les conditions ne sont pas respectées.

3. **Promesse de comparaître** (Mise en liberté contre un engagement personnel) -- Cette solution doit être envisagée uniquement si le risque de non-comparution est considéré comme étant minimal. Dans ce cas, l'agent d'immigration/agent examinateur ou l'AP/EP doit consigner par écrit les conditions de mise en liberté.

4. **Programmes de gestion du risque avec des tiers** -- Citoyenneté et Immigration a conclu des ententes avec des tiers (p. ex., Programme de cautionnement de Toronto) pour superviser certains individus remis en liberté. Le Ministère procède ainsi dans le cas où il est pratiquement impossible d'obtenir un cautionnement en espèces ou une garantie d'exécution, mais où le risque est peu élevé si l'individu est supervisé. Dans ce cas, l'individu est mis en liberté à condition de promettre de comparaître.

5. **Conditions de mise en liberté** -- L'imposition de conditions strictes à la mise en liberté d'une personne est un des moyens qui permet à l'agent de s'assurer que la personne est disposée à comparaître. On peut ainsi appliquer de façon prudente les principes de gestion du risque dans les circonstances appropriées.

   L'agent peut contribuer à minimiser le risque lié à la mise en liberté d'une personne en faisant prendre les empreintes digitales et la photo de l'intéressé, en retenant au dossier le document de voyage et d'autres documents importants.

Consignation des motifs de la décision

L'agent qui décide de détenir ou de mettre en liberté une personne prend une décision très importante au sujet de la liberté de cette personne. Une telle décision doit toujours être mûrement réfléchie après une évaluation objective de tous les renseignements disponibles. Par ailleurs, les raisons

de cette décision doivent être clairement indiquées dans les notes de l'agent de façon à ce que la justification de la décision puisse être comprise par toute autre personne saisie du cas.

Notes :

1. Nota : Bien que le «défaut de comparaître» et «la menace pour la sécurité» soient les deux principaux motifs de détention, il existe d'autres motifs mentionnés aux paragraphes L103.1(1)a) et b). Ces motifs ont trait aux cas examinés aux points d'entrée si a) la personne concernée n'est pas en mesure de convaincre un agent d'immigration de son identité ou, b) de l'avis du sous-ministre ou d'une personne désignée par le sous-ministre, il y a des motifs de croire que cet individu est peut-être membre d'une catégorie non admissible décrite aux alinéas 19(1)e), f), g), j), k) ou l).

2. *Bektas SAHIN c. M.C.I.* (Cour fédérale, Section de première instance, IMM-3730-94).

3. *Derar KIDANE c. M.C.I.* (Cour fédérale, Section de première instance, IMM-2044-96).

Octobre 1998

Copyright © Citoyenneté et Immigration Canada

Canada